

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Kebijakan yang tidak kalah penting diantara kebijakan-kebijakan politik pemerintah Hindia Belanda adalah pada kebijakan politik pendidikannya yang direalisasikan dengan adanya pendidikan di Indonesia oleh pemerintah Hindia Belanda dan lebih ditekankan untuk kepentingan penjajahan daripada rakyat jajahannya sendiri. Tujuannya adalah untuk mengurangi atau bahkan menghilangkan pengaruh Islam dari rakyat jajahannya maka mereka banyak mendirikan sekolah-sekolah.

Gagasan Snouck Hurgronje mengenai politik asosiasinya meyakini bahwa pendidikan barat yang diberikan pada rakyat jajahan akan mengalahkan Islam. Karena, menurut pandangannya, lapisan pribumi yang berkebudayaan lebih tinggi akan relatif jauh dari pengaruh Islam, sedangkan pengaruh yang akan mereka miliki akan lebih mempermudah mempertemukannya dengan pemerintahan Eropa. Pendidikan Barat, dalam analisisnya, merupakan sarana yang paling meyakinkan untuk mengurangi dan akhirnya menaklukkan pengaruh Islam di Indonesia. (Benda, Harry. J, 1989 : 32)

Pandangan dari Snouck Hurgronje ini, menemukan momentumnya seiring dengan maksud kebijakan kolonial Belanda untuk “Menyejahterakan“

penduduk pribumi melalui program yang kemudian dikenal dengan Politik Etis (*Ethische Politiek*) pada tahun 1901.

Namun, selain meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat di koloni, pada saat yang sama orang-orang Belanda menyembunyikan kepentingan terselubungnya yaitu mempromosikan cita-cita Kristiani. Dalam hal ini, Politik Etis tidak lain sebagai kerangka kerja yang di atasnya konsolidasi agama Kristen di Indonesia dimapkan. Berbagai subsidi terhadap sekolah dan lembaga misi, yang semula ditolak karena dikhawatirkan akan memancing reaksi keras kaum muslim, kini diberikan secara besar-besaran. Akibatnya, pada periode awal diterapkannya politik etis ini, pemerintah Hindia Belanda dikuasai oleh mereka yang mendukung Kristenisasi daerah Koloni. Kebijakan inilah yang memicu bangkitnya berbagai gerakan politik dan sosial di Indonesia, salah satunya Muhammadiyah.

Sejak Politik Etis diterapkan, pendidikan di Indonesia mengalami kemajuan yang lebih pesat dan tidak terbatas hanya ditujukan secara eksklusif bagi kelompok-kelompok terpilih menurut ukuran Belanda. Atas perintah Gubernur Jenderal Van Heutsz sistem pendidikan ini mulai juga diselenggarakan bagi masyarakat yang lebih luas dalam bentuk Sekolah-sekolah Desa.

Perkembangan sekolah yang semakin merakyat itu telah merangsang kalangan Islam untuk memberikan respon. Dalam hal ini mereka memikirkan untuk mendapatkan kesempatan pendidikan yang seluas-luasnya masih sangat tampak dalam politik dan kebijakan pemerintah Hindia Belanda. Kebanyakan

rakyat Indonesia bagaimanapun masih akan tetap bodoh karena tingkat pendidikan bagi mereka hanya terbatas pada sekolah rendah. Kesadaran untuk memperbaharui pendidikan Islam ini dimiliki oleh sejumlah tokoh, khususnya mereka yang sudah mengenyam sekaligus pendidikan Islam tradisional dan pendidikan sekolah ala Belanda. Dalam pemikiran mereka perlu ditempuh cara kombinasi yaitu mata-mata pelajaran keagamaan tetap diadakan tetapi ditambah dengan mata-mata pelajaran umum seperti membaca, menulis, berhitung, bahasa, ilmu pengetahuan alam, ilmu pengetahuan dan sebagainya. Metode pendidikan pun direkayasa sedemikian rupa sehingga lebih efektif sesuai dengan tingkat perkembangan masyarakat.

Di kalangan Muhammadiyah, berdirilah sekolah-sekolah yang mengambil nama sama dengan sekolah-sekolah pemerintah (HIS, MULO, AMS) yang diberi muatan keagamaan. Sekolah yang demikian diberi nama HIS *Met de Qur'an*, MULO *Met de Qur'an* dan sebagainya (Daulay, 2009 : 32).

Ada beberapa faktor pendorong bagi pembaruan pendidikan Islam di Indonesia pada awal abad 20, (Strenbrink, 1986 : 46) yaitu :

1. Sejak tahun 1900, telah banyak pemikiran untuk kembali ke Al-Qur'an dan Sunnah yang dijadikan titik tolak untuk menilai kebiasaan agama dan kebudayaan yang ada. Tema sentralnya adalah menolak *Taklid*.
2. Sifat perlawanan nasional terhadap penguasaan kolonial Belanda.
3. Adanya usaha-usaha dari umat Islam untuk memperkuat organisasinya di bidang sosial ekonomi.

4. Pembaruan pendidikan Islam dalam bidang ini cukup banyak orang dan organisasi Islam, tidak puas dengan metode tradisional dalam mempelajari Al-Qur'an dan studi agama.

Secara konkrit di antara mereka adalah KH. Ahmad Dahlan di Yogyakarta, mendirikan sekolah "*Mulo Met de Qur'an*" dan kemudian sekolah-sekolah Islam yang dapat disebut sebagai madrasah menurut istilah teknis pendidikan Islam. Salah satu kebijakan pemerintah Hindia Belanda dalam mengawasi pendidikan Islam adalah penerbitan Ordonansi Guru (*Goeroe Ordonantie*) dan Ordonansi "Sekolah Liar" (*Ordonantie Wildescholen*). Kebijakan pemerintah Hindia Belanda juga berlangsung dalam berbagai bentuk ketidakadilan, baik kuantitatif maupun kualitatif. Akibatnya, umat Islam selalu tertinggal dalam percaturan budaya, ekonomi, pendidikan dan politik. Hal ini terlihat dengan pemberian subsidi yang diberikan untuk umat Islam jumlahnya lebih kecil dibanding untuk umat Kristiani.

Dari gambaran ini jelas terlihat bahwa, pemerintah agaknya terus menerus berupaya untuk menggerogoti Islam, terutama melalui kebijakan-kebijakan politik pendidikannya. Peraturan pemerintah Belanda yang sedemikian ketat dan gencar itu mengesankan bahwa pendidikan Islam akan menjadi lumpuh dan porak poranda atau bahkan lenyap dari tanah Indonesia ini. Namun, ternyata sejarah mengatakan lain. Pendidikan Islam, seperti yang sampai saat ini masih dapat disaksikan eksistensinya, tetap tegar tak tergoyahkan. Agaknya tepat Wertheim, seperti dikutip Ridwan Saidi, ketika mengatakan bahwa apa pun politik terhadap Islam yang akan dilancarkan oleh kekuasaan

non-Islam, hasilnya senantiasa berbeda dari apa yang ingin dikejar kekuasaan tersebut.

Oleh karena itu, penelitian lebih lanjut dan serius mengenai kebijakan-kebijakan politik pendidikan yang berpengaruh pada pendidikan Islam yang dikeluarkan pemerintah Hindia Belanda perlu untuk dilakukan. Apa dan mengapa mereka mengeluarkan kebijakan-kebijakan seperti itu; serta apa pula pengaruhnya terhadap eksistensi pendidikan Islam, merupakan pertanyaan-pertanyaan yang diupayakan terjawab dalam penelitian ini. Adapun kebijakan pendidikan yang dimaksudkan dalam penelitian ini adalah peraturan resmi pemerintah Hindia Belanda yang diberlakukan untuk lembaga, proses dan produk pendidikannya. Kajian ini hanya mencakup kebijakan pendidikan yang diterbitkan antara kurun waktu 1900 sampai dengan 1942. Alasannya adalah bahwa, pada masa-masa tersebut pemerintah Hindia Belanda telah menggoreskan sejarah yang penting berkaitan dengan sejarah pendidikan di Indonesia dengan mengeluarkan pelbagai kebijakan seperti: Ordonansi Guru dan Ordonansi "*Sekolah Liar*". Sementara di sisi lain, umat Islam pada masa-masa itu telah terjadi perubahan yang digambarkan sebagai kebangkitan, pembaharuan bahkan pencerahan (*renaissance*), yang ditandai dengan munculnya lembaga-lembaga pendidikan yang dinamakan madrasah di Indonesia.

B. Rumusan Masalah

Bertolak dari latar belakang masalah ini, maka rumusan masalah yang diajukan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apa kebijakan politik pendidikan yang diterapkan pemerintah Hindia Belanda pada masa itu (1900-1942)?
2. Faktor-faktor apa yang melatarbelakangi munculnya kebijakan politik pendidikan pemerintah Hindia Belanda pada masa itu (1900-1942)?
3. Apa pengaruh kebijakan politik pendidikan pemerintah Hindia Belanda terhadap pendidikan Islam pada masa itu (1900-1942)?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:
 - a. Untuk mengetahui kebijakan politik pendidikan yang diterapkan pemerintah Hindia Belanda pada waktu itu.
 - b. Untuk mengetahui latar belakang munculnya kebijakan politik pendidikan Hindia Belanda.
 - c. Untuk mengetahui pengaruh dari penerapan kebijakan politik pendidikan pemerintah Hindia Belanda bagi perkembangan dan pertumbuhan pendidikan Islam pada periode antara 1900 sampai dengan 1942.

2. Kegunaan Penelitian ini diharapkan bermanfaat terutama dalam beberapa hal berikut:
 - a. Dapat memberikan gambaran secara lebih lengkap mengenai kebijakan politik pendidikan yang dikeluarkan oleh kolonial Belanda dan faktor-faktor yang melatarbelakangi kebijakan tersebut lahir
 - b. Dapat memberikan landasan historis dalam upaya mengembangkan sistem pendidikan Islam ke depan.
 - c. Dapat memberikan sumbangsih terhadap khasanah keilmuan khususnya dalam masalah pendidikan Islam.

D. Telaah Pustaka

Terdapat beberapa kajian mengenai kebijakan pemerintah mengenai pendidikan. Salah satunya adalah karya Noor Haris yang berjudul "*Kebijakan Pendidikan Islam di Indonesia (1945-1990)*". Penelitian ini berupa tesis yang diajukan penulisnya pada tahun 2004 di UIN Sunan Kaljaga. Dalam penelitiannya ini Noor Haris menyimpulkan bahwa, kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia adalah kebijakan konvergensi, yaitu kebijakan yang berupaya mengintegrasikan dualisme pendidikan sebagai hasil dari pergumulan antara dualisme kekuatan politik (Islam dan Nasionalisme) sejak awal kemerdekaan.

Penelitian lainnya dilakukan oleh Abd. Rahman Assegaf dengan judul "*Pergeseran Kebijakan Pendidikan Nasional Bidang Agama Islam 1942-1900*". Penelitian ini merupakan disertasi penulisnya yang dipertahankan di

Program Pascasarjana UIN Sunan Kalijaga pada tahun 2004. Abd. Rahman Assegaf mengemukakan bahwa penelitiannya bertujuan untuk mendeskripsikan dan memberikan analisis pergeseran kebijakan pendidikan nasional bidang agama Islam sejak tahun 1942 sampai 1994.

Penelitian mengenai kebijakan pendidikan juga telah dilakukan oleh Muh. Saerozi yang berjudul "*Politik Pendidikan Agama dalam Era Pluralisme: Telaah Historis atas Kebijaksanaan Pendidikan Agama Konfesional di Indonesia*". Kajian yang berbentuk disertasi penulisnya ini, membahas tentang kebijaksanaan pendidikan agama yang sedang berlangsung di Indonesia. Dikatakan bahwa kebijaksanaan pendidikan agama itu berpola konvensional, yang berarti bahwa negara memberikan legitimasi pendidikan agama untuk meningkatkan keimanan dan ketakwaan subjek didik pada setiap agama.

Karya lain yang membicarakan pendidikan Islam pada masa pemerintahan Hindia Belanda adalah Jalaluddin, *Kapita Selekta Pendidikan: Suatu Telaah Konsep Pembaharuan di Zaman Kolonial Belanda*, yang menggambarkan pembaharuan-pembaharuan pendidikan di Indonesia pada permulaan abad ke-20 dengan terlebih dahulu menelusuri secara selintas tentang sistem peralihan Hindu Islam, langgar dan pesantren.

Tulisan yang dihasilkan Rasi'in mengenai perkembangan pendidikan Islam belum menggambarkan implikasi yang ditimbulkan oleh kebijakan-kebijakan politik pendidikan Hindia Belanda terhadap pendidikan Islam. Kemudian Ras'in juga tidak membahas sama sekali mengapa kebijakan-kebijakan tersebut keluar. Sementara karya Jalaluddin juga hanya mengungkapkan

pembaharuan-pembaharuan pendidikan pada masa itu, dengan tidak menyebutkan kebijakan pendidikan pemerintah Hindia Belanda.

Ada juga karya lain yang memuat tentang kebijakan politik Belanda, yaitu karya Idham Khalid yang berjudul "*Gerakan Pembaharuan Pendidikan Islam di Indonesia Awal Abad XX: (Seri Sejarah Pendidikan Islam di Indonesia)*", Bandarlampung: IAIN Raden Intan, 1997. Dalam karya yang dibuat oleh Idham Khalid, beliau menuangkan persepsi tentang Gerakan Pembaharuan Pendidikan Islam di Indonesia Awal Abad 20 yang menitikberatkan pada pembaharuan dari segi pendidikan Islam pada masa penjajahan Belanda setelah bergulirnya masa Ordonasi Guru.

Karya lain yang memuat tentang kebijakan politik Belanda serta implikasinya terhadap pendidikan Islam adalah karya dari Maftuh yang berjudul "*Kebijakan Politik Pendidikan Hindia Belanda dan Implikasinya bagi Pendidikan Islam (1900-1942)*" kajian yang berbentuk Tesis ini membicarakan tentang kebijakan politik pendidikan Hindia Belanda yang mempengaruhi tatanan pendidikan Islam di Indonesia pada jaman dahulu dengan hasil penelitian berupa :

1. Faktor-faktor utama yang melatarbelakangi kebijakan-kebijakan politik pendidikan pemerintah Hindia Belanda yaitu: Faktor politik, Faktor ekonomi, Faktor Kristenisasi, Faktor rasialisme, Faktor situasi dan kondisi di Netherland (Belanda) sendiri, Faktor kondisi umat Islam Indonesia.

2. Pengaruh-pengaruh yang ditimbulkan bagi pendidikan Islam akibat dari kebijakan politik pendidikan pemerintah Hindia Belanda di antaranya yaitu: Aspek kelembagaan, Aspek metode pengajaran, dan Aspek pendidik.

Berdasarkan penelusuran dari karya-karya di atas, penelitian yang penulis lakukan ini berbeda dengan karya-karya tersebut. Penelitian ini berupaya untuk memaparkan kebijakan pendidikan yang dikeluarkan pemerintah Hindia Belanda pada masa kekuasaannya yang sangat bertentangan dan cenderung mengekang pertumbuhan pendidikan Islam, dan itu dapat dilihat dari pendidikan Belanda yang bercorak umum yang cenderung berbenturan dengan urat nadi kehidupan bangsa Indonesia yang bernafaskan Islam, dan selanjutnya dapat dilihat pengaruh terhadap pertumbuhan pendidikan Islam pada waktu itu, yaitu kurun waktu 1900-1942.

Dalam penelitian ini memuat kebijakan yang dilancarkan oleh Pemerintah Hindia Belanda yang notabene berpengaruh pada pendidikan Islam sejak tahun 1900 sampai 1942. Salah satunya adalah kebijakan Politik Etis (*Ethische Politiek*), yaitu membentuk kelas elit dan menyiapkan tenaga terdidik sebagai buruh rendahan/kasar. Sasarannya adalah untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat di koloni, dan pada saat yang sama orang-orang Belanda menyembunyikan kepentingan terselubungnya yaitu mempromosikan cita-cita Kristiani.

E. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat kualitatif dengan pendekatan historis. Pendekatan ini digunakan untuk membangun kembali data-data masa lalu mengenai kebijakan pendidikan yang pernah diterbitkan oleh pemerintah Hindia Belanda. Oleh karena itu, sebagai studi historis, penelitian ini menerapkan metode dokumenter, yakni menelaah arsip surat dan dokumen resmi, seperti Undang-undang, Surat Keputusan, dan peraturan-peraturan serta peninggalan lain yang berkaitan dengan kebijakan pendidikan Hindia Belanda. Diperkirakan sumber-sumber dokumenter yang disebutkan ini akan sulit untuk didapatkan dalam bentuknya yang asli (sumber primer). Mungkin di sinilah aspek kelemahan kajian ini. Namun agaknya kelemahan ini menjadi teratasi karena penulis merujuk kepada hasil-hasil karya yang berasal dari tesis serta disertasi penulisnya, misalnya oleh Maksud Mukhtar dengan judul “ *Madrasah, Sejarah & pertumbuhannya*” 1996, Idham Khalid dengan judul “ *Gerakan Pembaharuan Pendidikan Islam di Indonesia Pada Awal Abad XX* “ 1997, Maftuh dengan judul “ *Kebijakan Politik Pendidikan Hindia Belanda dan Implikasinya bagi Pendidikan Islam (1900-1942)*”

Adapun langkah-langkah dalam pengumpulan datanya adalah sebagai berikut:

1. Mengumpulkan data-data untuk mendapatkan gambaran umum tentang tema yang diangkat baik data yang berkaitan langsung maupun data yang mendukungnya.

2. Melakukan pemetaan dan klasifikasi terhadap data yang sudah terkumpul untuk mendapatkan data yang benar-benar relevan dengan tema yang diangkat.
3. Menganalisis secara kritis terhadap data yang relevan tersebut untuk diangkat dalam bentuk tulisan yang runtut. Sedangkan analisis data dalam penelitian ini menerapkan metode deduktif (berpikir dari yang umum ke khusus), induktif (berpikir dari yang khusus ke umum), dan meta-analisis, yakni suatu bentuk kajian dalam analisis terhadap sejumlah penemuan penelitian yang berkaitan.

Teknik analisis data yang diterapkan dalam penelitian ini meliputi:

1. Reduksi yaitu menyeleksi data yang terkait dengan jalan mengurangi seminimal mungkin data yang tidak relevan.
2. Displai yaitu menyajikan hasil analisis data dalam bentuk tampilan bagan atau tabel agar dapat diketahui kecenderungannya.
3. Sistematisasi, yakni melakukan analisa secara berurutan menurut periodisasinya, dan bertahap sesuai dengan perubahan yang terjadi.
4. kategorisasi, yakni pengelompokan atas bentuk atau pola tertentu.

F. Kerangka Teori

Kebijakan berasal dari bahasa Inggris yaitu "*Policy*". Dalam studi ilmu politik, kata tersebut dirangkai dengan kata lain sehingga membentuk suatu makna lain, misalnya *policy studies* yang termasuk di dalamnya *policy*

research dan *policy evaluation*. Dalam studi ekonomi, pertanian, dan sosial dikenal dengan istilah “*Studies Policy*”.

Kebijakan (*policy*) merupakan sekumpulan keputusan yang diambil oleh seseorang atau sekelompok politik dalam usaha memilih tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut. Noeng Muhadjir menjelaskan bahwa kebijakan adalah alternatif yang diambil atas pengkajian terhadap sesuatu masalah. (Muhadjir, 1998 : 23).

Jadi kebijakan selalu mengadung keputusan-keputusan dimana keputusan kebijakan merupakan alternatif yang diambil mengenai cita ideal; sedangkan kriteria yang dipahami mungkin rasionalitas, prioritas atau kaidah konstitusi.

Tahapan kebijakan meliputi penyusunan kebijakan (*policy formulation*), penerapan kebijakan (*policy implementation*), dan evaluasi kebijakan (*policy evaluation*). Adapun yang dimaksud dengan kebijakan dalam penelitian ini adalah difokuskan pada produk kebijakan dalam formulasi yang telah dikeluarkan oleh pemerintah Hindia Belanda, bukan proses penyusunan kebijakannya. Sedangkan yang dimaksud sistem politik dapat diartikan sebagai kumpulan-kumpulan pendapat, prinsip yang membentuk suatu kesatuan, yang berhubungan satu sama lain untuk mengatur pemerintahan serta melaksanakan dan mempertahankan kekuasaan dengan cara mengatur hubungan antara individu dengan individu, kelompok dengan kelompok atau negara dengan negara.

M. Sirozi dalam “*Politik Pendidikan Agama dalam Era Pluralisme: Telaah Historis atas Kebijaksanaan Pendidikan Agama Konfesional di*

Indonesia” menambahkan bahwa pada dataran kebijakan, sangat sulit memisahkan antara kebijakan-kebijakan pendidikan yang dibuat oleh pemerintah di suatu negara dengan persepsi dan kepercayaan politik yang ada pada pemerintah tersebut. Begitu pula sebaliknya, implementasi dari suatu kebijakan pendidikan juga berdampak pada kehidupan politik.

Kebijakan pendidikan pemerintah Hindia Belanda merupakan kelanjutan dari kebijakan-kebijakan sebelumnya yang telah dimulai oleh orang-orang Portugis. Adapun kebijakan politik pendidikan adalah kebijakan pemerintah untuk mengatur pendidikan di negaranya. Dalam hal ini pemerintah kolonial Hindia Belanda yang mengatur pendidikan semasa kekuasaannya di Hindia Belanda. Dengan demikian sebagai bangsa penjajah, Belanda telah melakukan diskriminasi terhadap bangsa pribumi, baik secara sosial, rasial, politik maupun agama

Di antara kebijakan-kebijakan itu adalah (Daulay, 2009 : 17) :

1. Pada tahun 1882 pemerintah Belanda membentuk suatu badan khusus yang bertugas untuk mengawasi kehidupan beragama dan pendidikan Islam yang mereka sebut Priesterraden. Dari nasihat badan inilah pada tahun 1905 pemerintah Belanda mengeluarkan peraturan baru yang dikenal dengan nama Ordonansi Guru (*Goeroe Ordonantie*).
2. Pada tahun 1925 pemerintah Belanda mengeluarkan Ordonansi Guru kedua yang isinya mewajibkan bagi setiap guru agama untuk melaporkan diri pada pemerintah secara berkala. Kedua Ordonansi ini dimaksudkan sebagai media pengontrol bagi pemerintah kolonial

untuk mengawasi sepak terjang dan penganjur agama Islam di negeri ini.

3. Pada tahun 1932 pemerintah Belanda mengeluarkan Ordonansi Liar "*Sekolah Liar*" (*Ordonantie Wildescholen*). Ordonansi ini berisi kewenangan untuk memberantas dan menutup madrasah dan sekolah yang tidak ada izinnya atau sekolah yang memberikan pelajaran yang tidak disukai oleh Belanda.

Uraian tersebut menegaskan bahwa pendidikan dan politik adalah dua hal yang berhubungan erat dan saling memengaruhi. Bahkan, karena kuatnya kaitan antara masalah pendidikan dan politik serta aspek-aspek publik lainnya, setiap kebijakan pemerintah di bidang pendidikan pada umumnya merefleksikan kekhawatiran dan ketakutannya terhadap ancaman umat Islam suatu saat dapat meledak, maka pemerintah kolonial Belanda mengeluarkan berbagai peraturan dan kebijakan guna menghalangi kemajuan dan perkembangan agama Islam.

G. Sistematika Penulisan

Secara garis besar tesis ini terdiri atas tiga bagian yaitu bagian muka, isi, dan akhir. Pada bagian muka tesis ini tercantum halaman judul tesis, nota pembimbing, pengesahan, motto, persembahan, abstrak, kata pengantar, dan daftar isi. Bagian isi terdiri dari enam bab, dan selanjutnya tiap-tiap bab terdiri dari sub bab, dan selanjutnya dapat dijelaskan dalam sistematika penulisan tesis ini.